

Una gestión pública que busca problemas. Apuntes para fortalecer las capacidades estatales en tiempos inciertos

Cristhian Seiler

Governments are most important in times of public crisis (Matt Andrew)

Introducción

La situación de pandemia alrededor del mundo ha mostrado con diversas manifestaciones que los gobiernos son más importantes en tiempos de crisis. Sin importar el lugar en que uno se encuentre, por acción u omisión los gobiernos nacionales, provinciales e incluso locales, pasaron a ser actores claves del “mientras tanto”, pero también y fundamentalmente lo serán en el marco de lo que se está configurando como “día después”. La pandemia ha subrayado la importancia de las capacidades del sector público para gestionar la crisis, en particular las requeridas para resolver los desafíos sociales, más visiblemente enfocados en cuidar la salud y palear los efectos de la caída de la actividad económica (Mazzucato & Kattel, 2020). En Argentina, las acciones implementadas en estos campos (algunas en tiempo récord) pusieron a prueba las capacidades de gestión a nivel nacional y provincial en la provisión de diferentes bienes y servicios públicos, y en muchos casos con respuestas innovadoras.

No obstante, los gobiernos difícilmente podrán gobernar con una agenda donde gestionar la pandemia sea indefinidamente el proyecto de gobierno. Abordarla de la mejor manera es el objetivo principal y necesario, pero los impactos que la pandemia ha causado en la estructura productiva y en los ingresos de la población (principalmente en aquellos segmentos informales de la economía) apresura día tras días decisiones públicas a nivel nacional, y especialmente a nivel territorial, para dar respuestas consis-

tentes en el corto, mediano y el largo plazo, a la diversidad de realidades y desafíos de las provincias argentinas.

La situación de nueva normalidad que se va consolidando con rasgos aún pocos definidos magnifica y acelera la necesidad de establecer un marco de políticas basado en desafíos o problemas públicos, donde las administraciones públicas desarrollen nuevas capacidades o habilidades para gestionar la reconstrucción económica y social en el territorio y evitar caer en el “salir del paso” frente a la premura de la situación. Si bien los niveles provinciales poseen estructuras administrativas relativamente menos desarrolladas que los niveles nacionales, esto puede ser una oportunidad para reorientar los recursos, dinámicas y cultura de la organización, ya que en ciertas ocasiones las innovaciones suelen venir de las “ventajas del atraso”.

Los problemas y desafíos como vectores de la gestión pública

Este apartado es una intervención acotada a señalar brevemente y en trazos gruesos algunos aspectos que las administraciones públicas deberían fortalecer para orientar las gestiones provinciales en función de los problemas o desafíos públicos que gestionan, lo que metafóricamente llamamos “gestión pública que busca problemas”. Estos aspectos recuperan buena parte del conocimiento y aprendizaje acumulado en administración, planificación, gestión pública y otros campos de estudio vinculados, y en los últimos años y la coyuntura de la pandemia los ha posicionado a un primer plano como insumos críticos (Mayne, De Jong, & Fernández-Monge, 2020; Mazzucato & Kattel, 2020).

El enfoque orientado a los problemas y desafíos públicos propone recuperar capacidades para analizar los problemas, adaptar los recursos y aprender en función de su evolución; para alinear los servicios públicos y las necesidades ciudadanas; para gobernar frente a sistemas de producción complejos; así como para producir y gestionar plataformas digitales y de datos que brinden insumos estratégicos en la toma de decisión. Este enfoque propone no solo un cambio del punto de partida desde donde se diseñan las políticas públicas y se construye capacidad de acción, sino también un cambio de relación entre las organizaciones estatales y los problemas públicos que enfrenta.

Por inercia, por decisión, o bien por los mandatos o normas impuestas, habitualmente las organizaciones públicas diseñan e implementan programas públicos en función de su posición sectorial, función o especialización dentro de la estructura de la administración pública. Bajo esta configuración, para abordar un problema complejo se convoca a un conjunto de organizaciones para que cada una de ellas aporte su programa, lo que

deriva en un cúmulo de respuestas parciales, superposiciones, e incluso, contradictorias. Y, a menudo, esto se agrava si los programas son resultado de decisiones pasadas que forjaron un modo de hacer las cosas que no se condice con un abordaje propicio a la complejidad de los problemas. Gráficamente, esto podría expresarse en la situación donde “los caballos empujan el carro”.

Enfatizar en los problemas permite trascender la mirada estanca, departamentalizada o sectorial de las políticas y programas. La realidad y los problemas existentes no respetan las divisiones y especializaciones con ministerios, secretarías, y/o direcciones. Así, por ejemplo, los programas de promoción industrial e innovaciones no producirán los resultados esperados si la falta de demanda de productos no induce a los empresarios a invertir. Una mirada desde los problemas cuenta con el beneficio de identificar que existen recursos y esfuerzos institucionales que se encuentran dispersos dentro y a través del sector público (incluso, en los distintos niveles), así como también desde actores no estatales que tienen trayectoria en enfrentarlos.

El enfoque orientado a los problemas propone invertir el orden de motivación y propósito de las organizaciones públicas. No es tanto la especialización o la función dentro de la administración pública lo determinante, sino que son los problemas, su naturaleza, dinámica y complejidad, los que traccionan y otorgan un sentido institucional a las organizaciones públicas. Gráficamente, “Los caballos van delante y tiran el carro”. De algún modo, difiere de la estructura de gestión por o para resultados u objetivos en función de que establece un orden institucional en función de la naturaleza y evolución de los problemas (que son externos a la organización), y no en función del cumplimiento de objetivos o resultados que, en última instancia, son productos internos, parciales y limitados a cada una de las organizaciones públicas que buscan alcanzarlos.

Desafiar los supuestos detrás de los programas, repensar y desarrollar nuevas hipótesis, o recopilar evidencias sobre los problemas y su desarrollo en el tiempo, son aprendizajes necesarios para guiar el pensamiento y la acción de las organizaciones públicas. No es novedad que los problemas públicos son complejos, que no tienen soluciones únicas, o que si se interviene sobre ellos su resolución es temporalmente limitada y despierta un conjunto de problemas diferentes. Pero enfatizar las energías institucionales en la complejidad de los problemas, puede ser un camino de compromiso con el fortalecimiento de las organizaciones estatales y también con la provisión de bienes públicos que desarrollen territorios que merecen ser habitados. Como ya es de amplia aceptación, tanto la priorizaciones de problemas como las estructuras y recursos destinados para su abordaje, no refieren solo a aspectos técnicos de las administraciones públicas, sino que tiene que

ver con los valores, las definiciones políticas y las configuraciones de poder que atraviesan al Estado y la sociedad en su conjunto (Rey, Cao, & Laguado Duca, 2020).

Tres aspectos para una “gestión pública que busca problemas”

Sobre esta sucinta justificación, se debería promover con mayor énfasis tres núcleos de aprendizajes en el sector público que posibiliten desencadenar las virtudes derivadas del enfoque de gestión basado en los problemas o desafíos. No son los únicos, pero los que se presentan aquí poseen cierta importancia crítica en medio de la situación actual (Mayne et al., 2020; Mazzucato & Kattel, 2020).

a. Capacidad de pensar en los problemas como fuente de acción

En primer lugar, asumir una capacidad reflexiva de planificación y seguimiento de problemas. Esta habilidad se refiere a la capacidad de una organización para articular una teoría del cambio en torno a un problema público y su capacidad para medir el desempeño, aprender y adaptarse en la historia de su abordaje. Permite que una organización comprenda qué programas funcionan y cuáles no, y ajustar su curso de acción en consecuencia. Dada la centralidad que asume el aprendizaje y la adaptación en la gestión orientada a los problemas, esta capacidad de reflexión se basa en un proceso de evaluación continua y significativa que permita generar acumulaciones en todas las etapas del diseño y formulación de las políticas.

Esta capacidad posee dos componentes centrales. Por una parte, la habilidad de articular una teoría del cambio del problema (que explique las causas y sus relaciones, las hipótesis y condiciones de cambio, etc.) y traducirla en objetivos estratégicos y específicos, así como en la asignación de recursos y actividades. Por otra parte, la habilidad para administrar la organización de modo tal que se garantice un progreso continuo hacia los objetivos estratégicos propuestos de una manera eficaz, eficiente y responsable. Aquí, el cumplimiento de los objetivos asume centralidad.

Si bien una definición unánime de los problemas es difícil por varias razones, en el ejercicio de hacerlo las diferentes organizaciones se involucran en un proceso de reflexión que se vuelve un fin en sí mismo, donde pueden identificar las conexiones entre sus actividades y los resultados que se espera lograr, y desarrollar medidas que les permita evaluar el vínculo entre ambas. Es un proceso de prueba-error y una herramienta dinámica para unir a los actores involucrados en un esfuerzo por definir metas estratégicas

y que permita alinear los esfuerzos en una lógica de intervención que respete ciertos estándares de racionalidad: las explicaciones del problema deben ser lógicas con anclajes empíricos, los objetivos intermedios deben ser coherentes con los objetivos estratégicos, la relación objetivos-insumos-actividades-resultados debe ser consistente, y la integralidad de la respuesta se debe expresar en el aporte de los objetivos en función del valor agregado de cada uno. El monitoreo, la evaluación y el aprendizaje son parte intrínseca del proceso.

b. Capacidad de colaboración

En segundo lugar, orientar la gestión en torno a los problemas requiere fortalecer la capacidad de colaboración. La capacidad de colaboración se refiere a la apertura hacia otros actores (internos y externos) involucrados o interesados en abordar los problemas, así como a la profundidad de las relaciones que se establece con ellos. La colaboración o coordinación desempeña un papel fundamental en la profundización de la comprensión del problema en cuestión y, por supuesto, en la mejora de la calidad de las estrategias desarrolladas e implementadas. En este sentido, construir alianzas y otorgar responsabilidades estimula la innovación, amplía la capacidad operativa y fortalece la legitimidad y el apoyo de cursos de acción elegidos.

No obstante, esto requiere habilidades técnicas, administrativas y políticas para establecer estructuras y procesos de trabajo que sugieran, por un lado, superar los límites organizacionales y, por otro lado, que la diversidad de perspectiva sea productiva en cuanto al diálogo y compromiso mutuo. La amplitud y variedad de actores que sean involucrados al proceso debe estar relacionada con la capacidad de gestionar su coordinación o colaboración. Tanto con organismos estatales como con aquellos no estatales, esta capacidad requiere la habilidad de identificar, diseñar y gestionar redes horizontales lo suficientemente amplias para reflejar la complejidad del problema, pero, al mismo tiempo, debe asegurar la presencia de actores relevantes e interesados en resolver el problema. El grado de involucramiento de estos actores podrá variar de acuerdo al tiempo, la energía y los recursos institucionales aportados por cada uno de ellos en el proceso.

c. Capacidad de gestionar información

En tercer lugar, la construcción o identificación de problemas requiere forjar una capacidad de análisis y producción de información. Esta capacidad se refiere a la habilidad de las organizaciones del sector público para recopi-

lar, procesar y analizar diferentes tipos de datos con el propósito de mejorar el monitoreo, la motivación y adaptar las definiciones compartidas de los problemas basadas en una mejor comprensión del contexto externo, las condiciones internas y el desempeño. Tal vez, en este punto es donde existe un retraso relativo mayor de las administraciones provinciales respecto a la administración nacional, y por ello, debería ser una prioridad estratégica, independientemente si se opta por establecer u orientar la gestión pública a los problemas.

Fortalecer esta habilidad implica introducir en el proceso de hechura de las políticas el uso de fuentes de datos existentes, así como la búsqueda de otras nuevas que pueden encontrarse en otras unidades administrativas o fuera de las organizaciones públicas. Esta capacidad se edifica en dos componentes fundamentales. Por un lado, en la naturaleza de los datos recolectados. Esto comporta una dimensión cuantitativa del volumen y la velocidad en que los datos son creados, recopilados, almacenados, agregados o extraídos; así como en una dimensión cualitativa de la diversidad de fuentes, formatos de almacenamiento y organización, que permite advertir la complejidad y compatibilidad de los datos y su traducción a información útil. Por otro lado, el segundo componente es el conocimiento y los recursos para su análisis. Comprende el recurso humano y la infraestructura tecnológica de la organización para recolectar procesar, almacenar, y analizar los datos. La infraestructura es el soporte de aquellos datos que gestiona la experticia disponible del personal. Por supuesto, uno no es sin el otro, pero el grado en que los datos contribuyen al éxito de una organización en el logro de sus objetivos depende fielmente de la presencia de capital humano para interpretarlos.

En términos generales, estos tres elementos brindan un camino de aprendizajes que enriquece el ciclo de políticas públicas al producir conocimiento en el proceso real de decisión (knowledge in) y proponer líneas de acción basadas en las mejores opciones. Por tanto, se diferencia de la reflexión o producción de conocimientos o teorías que se toma distancia del proceso real de decisión (knowledge of) y que habitualmente tiene lugar fuera de la gestión pública, en los centros de investigación y las universidades (Camou & Chain, 2017).

A modo de cierre

La nueva realidad va delineando nuevos desafíos y profundizando problemas ya existentes. La gestión de los mismos no solo dependerá de los valores y fuerzas políticas que primen en los gobiernos, sino también en la

energía y aptitud que logren desarrollar las administraciones públicas para enfrentarlos.

A grandes rasgos, los párrafos vertidos propusieron que los gobiernos podrían fortalecer su capacidad de acción si reorientan los recursos y procesos de política pública hacia los problemas o desafíos. Los líderes políticos necesitan resolver problemas, y las administraciones públicas se verían beneficiadas si estos se vuelven el foco de su labor. Enfocarse en problemas permitiría desarrollar y desplegar capacidades respecto a mejorar la comprensión de los problemas y formular estrategias más adecuadas para resolverlos; generaría el marco para la coordinación, colaboración y aprovechamiento de numerosos recursos de poder que se encuentran dentro y fuera del Estado; y posicionaría las evidencias y datos como insumos claves para la toma de decisión.

Resulta clave para las estructuras estatales un enfoque de tales características para acumular conocimiento acerca de los problemas y actuar en consecuencia con el fin de influir decisivamente sobre el proceso de las políticas públicas generando aportes de producción, sistematización y difusión de conocimiento para el diseño, implementación y evaluación de las políticas.

Referencias bibliográficas

- Camou, A., & Chain, L. (2017). Saberes expertos y elaboración de políticas públicas: el caso de los economistas en el gobierno. En A. Camou & M. L. Pagani (Eds.), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre las políticas públicas* (pp. 15-52). La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.
- Mayne, Q., De Jong, J., & Fernandez-Monge, F. (2020). State Capabilities for Problem-Oriented Governance. *Perspectives on Public Management and Governance*, 3(1), 33-44.
- Mazzucato, M., & Kattel, R. (2020). COVID-19 and public-sector capacity. *Oxford Review of Economic Policy*, 1-14.
- Rey, M., Cao, H., & Laguado Duca, A. (2020). Notas para la construcción de una gestión pública nacional y popular. En P. N. Amaya (Ed.), *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación* (pp. 19-60). Florencio Varela: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

